

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.051
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
REQTE.(S)	: SOLIDARIEDADE
REQTE.(S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: WALFRIDO JORGE WARDE JUNIOR
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO
ADV.(A/S)	: RAFAEL RAMIRES ARAUJO VALIM
ADV.(A/S)	: GEORGES ABBOUD
ADV.(A/S)	: GUSTAVO MARINHO DE CARVALHO
ADV.(A/S)	: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO NOVO
ADV.(A/S)	: RENAN DE PAULA FREITAS GALDEANO FRANCOIS
ADV.(A/S)	: VITOR RIBEIRO UMAR DE LIMA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NAO ACEITO CORRUPCAO
ADV.(A/S)	: MIGUEL REALE JUNIOR
ADV.(A/S)	: PAULO JOSE IASZ DE MORAIS

DECISÃO

**AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL.
SUSPENSÃO E REVISÃO DE
OBRIGAÇÕES PECUNIÁRIAS**

AVENÇADAS EM ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS ANTES DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CELEBRADO EM 06/08/2020 ENTRE CGU, AGU, MJSP E TCU. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PARA TENTATIVA DE CONCILIAÇÃO.

1. Como já referi nos autos, trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelos partidos políticos Solidariedade, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que, de acordo com os termos das próprias agremiações autoras, tem como escopo:

“(i) suspender, liminarmente, a eficácia das obrigações pecuniárias (indenizações e multas) impostas em todos os acordos de leniência celebrados entre o Estado e empresas investigadas durante a Operação Lava Jato, antes da celebração do ACT, em 06.08.2020;

(ii) obter, do Supremo, a fixação de interpretação conforme a Constituição da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto nº 11.129/2022, afastando, de uma vez por todas, a hermenêutica punitivista e inconstitucional do lavajatismo, garantindo, nesse particular, a presença, no âmbito federal, da Controladoria-Geral da União (“CGU”) como proponente ou órgão de controle, enquanto centro racionalizador do agir estatal, para a celebração de acordos desse gênero;

(iii) fazer como que se reconheça, em sede de jurisdição constitucional, que os acordos foram pactuados em situação de extrema anormalidade político-jurídico-institucional, mediante situação de coação e, portanto, sob um Estado de Coisas Inconstitucional (“ECI”); e, por fim,

(iv) possibilitar a revisão de tais acordos à luz dos critérios a serem fixados pelo Supremo Tribunal Federal mediante julgamento desta ADPF”. (e-doc. 1, p. 2).

ADPF 1051 / DF

2. Argumentam os requerentes que, “[d]urante a Operação Lava Jato, diversos órgãos de persecução penal promoveram, comprovadamente, a instalação de um Estado de Coisas Inconstitucional em relação não só aos celebrantes dos acordos de leniência, como à própria sociedade civil, que arcou, em última instância, com o efeito cascata da quebra generalizada de Companhias estratégicas para a economia brasileira” (e-doc. 1, p. 2). Nesse contexto, enfatizam que “[o] que se pede do Supremo, antes de tudo, com esta ADPF, é, do ponto de vista hermenêutico, o revisitar do conceito e da técnica do ECI [Estado de Coisas Inconstitucional] à luz do paradigma da degeneração” (e-doc. 1, p. 3).

3. Elencam como “principais ilicitudes cometidas” no contexto de tais acordos o seguinte rol: “**a)** [o]s acordos de leniência firmados sob coação; **b)** [a]rbitrariedade na criação de instituto inexistente no ordenamento jurídico: multa híbrida (multa + ressarcimento mínimo ao erário); **c)** [a]busos na identificação da base de cálculo das multas; **d)** [c]elebração de múltiplos acordos de leniência; **e)** [c]aixa dois eleitoral e a base de cálculo das obrigações pecuniárias; e **f)** [f]atos considerados na celebração dos acordos de leniência, mas que posteriormente não foram qualificados como ilícitos” (e-doc. 1, p. 11).

4. Apontam como preceitos fundamentais violados: “(i) princípio da legalidade; (ii) princípio da boa-fé e da boa Administração; (iii) princípio da moralidade; (iv) princípio da impessoalidade, (v) princípio da proporcionalidade; (vi) princípio da razoabilidade; (vii) princípio da finalidade; (viii) devido processo legal; e (ix) valores sociais do trabalho e livre iniciativa, fundamentos da ordem econômica constitucional brasileira, todos de envergadura constitucional (arts. 1º, IV, 5º, LIV, art. 37, caput, e 170 II, III, IV, VII e VIII, da CF)” (e-doc. 1, p. 12).

5. Ao final, após aduzirem uma série de argumentos em defesa da pretensão, formalizam-se os seguintes pedidos:

“a) a concessão de medida liminar (art. 5º, §3º, da Lei n. 9.882/1999) para o fim de **suspender** até o término da presente

ADPF 1051 / DF

demanda as obrigações financeiras (pecuniárias) de todos os acordos de leniência firmados antes do ACT, de agosto de 2020. Esta suspensão não traduz suspensão total ou invalidação dos acordos de leniência firmados, senão que **apenas das obrigações pecuniárias assumidas pelas empresas**. Outrossim, a suspensão se impõe até a repactuação em cada caso concreto dentro dos parâmetros constitucionais a serem determinados por meio desta ADPF;

b) reconhecimento de que os acordos de leniência firmados antes do ACT o foram em situações de anormalidade político-jurídico-institucional e, portanto, em *Estado de Coisas Inconstitucional*, o que impõe a necessidade de repactuação, pelo Poder Público, em situação de normalidade conforme preceitua a boa-fé objetiva que deve nortear as relações entre particular e agente público

c) no mérito, que seja fixada a interpretação constitucionalmente adequada pela qual os acordos de leniência e a legislação que os fundamenta (Lei nº 12.846/2013 e demais normas infralegais) devem ser interpretados de modo a compatibilizar as obrigações financeiras destes acordos com os preceitos fundamentais apresentados nesta ação, garantindo, sempre, que, além da participação do MPF, a CGU figure como centro racionalizador do agir estatal, unificando, coordenando e fiscalizando a celebração de acordos de leniência em todo o território brasileiro, não importando a natureza dos ilícitos cometidos e os órgãos de controle especializado competentes. A mesma interpretação deverá ser aplicada aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nas respectivas esferas de atuação de seus órgãos competentes. Para tanto, deverá ser fixada a seguinte interpretação pelo Plenário do STF na dimensão prospectiva e retrospectiva:

De forma prospectiva: Os acordos de leniência, regulamentados na Lei nº 12.846/2013 e demais normas infralegais, para não violarem os preceitos fundamentais da segurança jurídica, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade e função social da empresa, devem ser celebrados sempre com a participação e coordenação da CGU que é, nos termos da Constituição de da

legislação, a última instância administrativa/executiva da legalidade dos acordos de leniência, e observar os parâmetros revelados pelo ACT, de setembro de 2020. A mesma disposição deverá ser aplicada aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nas respectivas esferas de atuação de seus órgãos competentes.

***De forma retrospectiva:** Os acordos de leniência, regulamentados na Lei nº 12.846/2013 e celebrados no contexto antes do ACT, de setembro de 2020 devem obrigatoriamente ser repactuados perante a CGU, com a participação do MPF, em observância das diretrizes fixada no ACT. Esta mesma disposição deverá ser aplicada aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nas respectivas esferas de atuação de seus órgãos competentes.”* (e-doc. 1, p. 84/85; grifos no original).

6. Através de decisão de 25/07/2023 (e-doc. 46) e nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868, de 1999, solicitei informações à Presidência da República, ao Congresso Nacional e ao Ministério Público Federal, bem como requisitei à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União que informassem:

I. Se, no entender da respectiva instituição, a integralidade dos termos delineados pelo Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 2020 estão sendo objeto de pleno cumprimento, por todos os atores envolvidos. Em caso negativo, quais aspectos não estão sendo cumpridos e por quê?

II. Quais os atos normativos/regulamentares em vigor, no contexto da respectiva instituição, editados com o escopo de nortear (a) a celebração dos acordos de leniência, (b) o integral cumprimento do multicitado ACT, bem como (c) os procedimentos de investigação, apuração ou processamento derivados das informações objeto da colaboração das empresas, fornecendo-se as cópias dos respectivos atos.

III. Se, no âmbito da respectiva instituição, eventualmente já foi promovida, a revisão de acordo de leniência celebrado em momento cronológico anterior à edição do ACT firmado em 2020. Em caso afirmativo, qual foi o objeto dessa revisão e se ela ocasionou alteração do objeto (escopo ou fatos sobre os quais recai o acordo), dos valores e sanções aplicadas quando da celebração do acordo, ou apenas tratou de algum aspecto acessório (como prazo e modalidade de pagamento, eventuais garantias oferecidas para cumprimento, entre outros)? Ainda em caso afirmativo, as instituições deverão fornecer cópia integral dos acordos originais, com seus anexos, bem como dos aditivos ou termos de revisão.

IV. Quantas negociações de acordos de leniência estão em andamento no âmbito das respectivas instituições. Quanto a esse ponto, deve-se especificar, em cada caso, as empresas interessadas, a data de início das negociações, o estágio da negociação e prazo estimado para eventual conclusão dos trabalhos e celebração do acordo.

V. Quais os parâmetros adotados para admissão de uma negociação de acordo de leniência, bem como para a condução do processo negocial, notadamente no que concerne (a) à delimitação do seu objeto (escopo ou atos ilícitos admitidos na negociação), (b) à fixação, cálculo e cobrança das multas aplicáveis, (c) aos critérios adotados para apuração, quantificação e cobrança de eventuais danos causados à Administração Pública, e (d) aos critérios adotados para apuração, quantificação e cobrança de eventual proveito econômico auferido pelas empresas através dos ilícitos admitidos no bojo de uma negociação de acordo de leniência. As instituições deverão fornecer cópia dos atos normativos internos e eventuais orientações relativas aos tópicos tratados neste quesito.

VI. Quais os critérios e parâmetros adotados para avaliação e monitoramento dos programas de

integridade em sede de negociação e cumprimento de acordos de leniência, fornecendo cópia dos atos normativos internos e eventuais orientações relativas aos tópicos tratados neste quesito.

VII. Quais os critérios e parâmetros adotados para tratamento das informações e documentos fornecidos pelas empresas na fase negocial e destinados ao cumprimento dos requisitos previstos no art. 16, incisos I e II, da Lei nº 12.846, de 2013.

7. Atendendo a pleito do TCU, concedi mais 15 dias de prazo a referida instituição para prestação de informações, oportunidade em que requisitei, ainda, esclarecimentos complementares *“sobre o quantitativo de tomadas de contas especiais instauradas e que se encontram em andamento referentes aos acordos de leniência regulamentados pela Lei nº 12.846, de 2013, devendo discriminar o objeto e estágio de cada uma dessas Tomadas de contas. Deverá o TCU, igualmente, informar se idênticos procedimentos são adotados em relação aos acordos de leniência regulamentados pela Lei nº 12.529, de 2011, e pela Lei nº 13.506, de 2017”* (decisão de 29/08/2023; e-doc. 114).

8. As informações prestadas pela Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União e Presidência da República (e-docs. 102 106, respectivamente) foram desentranhadas dos autos e encaminhadas em mídia eletrônica ao meu Gabinete. De igual forma, as informações prestadas pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério Público Federal foram recebidas fisicamente em meu Gabinete, onde se encontram acauteladas. Já as informações prestadas pelo TCU estão acostadas no e-doc. 123 e 124.

9. Em 10/11/2023 foi aberta vista à Procuradoria-Geral da República (e-doc. 133) e, ato subsequente, em 17/11/2023, foi aberta vista à Advocacia-Geral da União, a qual apresentou manifestação sobre o objeto desta ação (e-doc. 135). Até a presente data não houve manifestação da Procuradoria-Geral da República.

ADPF 1051 / DF

10. Assim, relatados os principais andamentos processuais até o momento, importa consignar que nos autos ainda pendem de decisão algumas questões incidentais, como por exemplo os pedidos de ingresso como *amicus curiae* formulados pela Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR (e-doc. 43), pela ANACRIM - Associação Nacional da Advocacia Criminal (e-doc. 74) e pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (e-doc. 109), os quais, no momento oportuno, merecerão adequado tratamento.

11. De outra parte, no tocante à questão de fundo, a controvérsia se centra na legitimidade ou não dos acordos de leniência celebrados anteriormente ao Acordo de Cooperação Técnica, de 06 de agosto de 2020, conduzido por este Supremo Tribunal Federal e celebrado pela Controladoria-Geral da União, pela Advocacia-Geral da União, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Tribunal de Contas da União. De modo mais específico, questiona-se sobre a instituição federal com competência para negociá-los e firmá-los, com a consequente e possível existência de vícios nesses acordos.

12. Trata-se, portanto, de controvérsia judicial que envolve a necessidade de ponderação de vários princípios constitucionais em disputa, à luz, inclusive, do sopesamento de elementos e dados técnicos. Esses elementos, ao menos *numa primeira análise*, podem ser melhor aquilatados e valorados pelos atores públicos que dispõem de corpo burocrático dotado de capacidade institucional adequada para o trato da temática de fundo.

13. Referido aspecto, por óbvio, não inviabiliza a inafastável possibilidade de cognição judicial da questão — *sobretudo em razão, dentre outros motivos, do direito fundamental prescrito pelo art. 5º, XXXV, da Lei Maior*. Nada obstante, torna propícia a tentativa de buscar soluções consensuais ao conflito estabelecido, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, a partir da interação dialógica entre os diversos atores e instâncias institucionais envolvidas, apta à construção de potenciais convergências de entendimento em relação ao problema a ser

ADPF 1051 / DF

solucionado.

14. Decerto, a construção de solução autocompositiva apresenta nuances próprias na seara do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, diante da competência precípua desta Suprema Corte na condição de Guarda da Constituição. De toda forma, registro que esse expediente jurisdicional tem sido admitido e desenvolvido em ações objetivas pelo Tribunal. Confirmam-se, à título exemplificativo, as **ADPFs nº 165/DF e nº 829/RS**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; as **ADIs nº 5.956/DF, nº 5.959/DF e nº 5.964/DF**, Rel. Min. Luiz Fux; a **ADI nº 6.553/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e, as **ADOs nº 52/DF e nº 58/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli.

15. A possibilidade de utilização de mecanismos autocompositivos na jurisdição constitucional é também admitida por respeitável parcela da doutrina pátria, como se vê no escólio de Georges Abboud, que bem realça as vantagens desse tipo de solução:

“Portanto, acordos judiciais são possíveis em sede de jurisdição constitucional, seja em processos de cariz subjetivo e contraditório, por exemplo, MS, reclamação, RE, bem como em caso de controle abstrato de constitucionalidade, ADIn, ADC e ADPF.

A matéria discutida em juízo não é impeditivo *per se* para realização de acordo (...) Nessa perspectiva, a transindividualidade do objeto da jurisdição constitucional no controle abstrato, juntamente com sua importância, não constituem impeditivos para o acordo (...) A premissa para todo acordo constitucional é a de inexistir dispositivo constitucional vedando seu conteúdo. O acordo não pode transformar em constitucional algo que seja inconstitucional. A natureza do procedimento, se controle abstrato ou processo subjetivo, não caracteriza impedimento para sua celebração.

Em todo acordo constitucional, o STF deve examinar seus critérios de validade e eficácia, devendo fazer sua invalidação

em virtude de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Importante destacar que, ao mesmo tempo em que o STF não está vinculado a todo acordo apresentado, ao STF é defeso rejeitar o acordo por critérios puramente discricionários.

(...)

Apesar de ainda consistir em tema incipiente em nossa jurisdição constitucional, **o acordo constitucional apresenta ao menos quatro grandes vantagens: a) definição de questões complexas em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão pelo STF; b) o acordo admite solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão; c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática; d) por fim, e o mais importante, o acordo é ontologicamente consensual.** Por conseguinte, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social. O acordo não pereniza derrotados, logo, é mais fácil para os interessados conviverem com sua determinação.” (ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711; grifos acrescentados)”

16. Por outro lado, ainda que frustrada a conciliação, é indene de dúvidas que a sua mera tentativa já viabilizará a obtenção de dados e elementos informativos capazes de melhor orientar a ulterior cognição judicial da matéria.

17. Diante de tal cenário, à luz das considerações acima expostas, entendo haver espaço e ser adequada a tentativa de conciliação sobre a matéria em discussão. Assim, **designo audiência de conciliação, a ser por mim conduzida e realizada em 26/02/2024, às 10:00 h, na Sala de Sessão da Primeira Turma deste Supremo Tribunal Federal - Praça dos Três Poderes, Brasília.**

ADPF 1051 / DF

18. Considerando as peculiaridades do caso, a fonte das informações técnicas prestadas nos autos e a importância interinstitucional que permeia a questão de fundo, expeçam-se **convocações** para comparecimento pessoal e presencial de representantes das seguintes instituições federais que celebraram acordos de leniência: **(i) Procuradoria-Geral da República, (ii) Advocacia-Geral da União e (iii) Controladoria-Geral da União**. Do mesmo modo, está **franqueada a participação (iv) aos partidos autores** da ação, bem como **(v) às empresas** que firmaram acordos de leniência com qualquer das três instituições acima referidas antes do multicitado Acordo de Cooperação Técnica, de 06 de agosto de 2020. Por fim, considerando seu interesse na causa, **(vi) o Tribunal de Contas da União** também está **convidado** a comparecer ao ato.

19. As **empresas** que se enquadram no item “v” do parágrafo anterior devem estar representadas por advogados com procuração para representá-las em juízo, com poderes especiais para atuar nesta ADPF e também para atuar em eventual renegociação de seus acordos de leniência celebrados junto à AGU, CGU e/ou MPF.

20. Registro que a finalidade da audiência é eminentemente consensual. Logo, é de todo recomendável que, na ocasião, as manifestações tenham **caráter propositivo e resolutivo**, devendo os representantes das instituições acima indicadas possuírem **plenos poderes** para transigir nos autos.

21. Para fins de organização dos trabalhos, as instituições públicas e demais partes e interessados que participarão da audiência deverão informar a este Gabinete, pelo e-mail agenda.gmalm@stf.jus.br, até às 12:00 h do dia 23/02/2024, sexta-feira, o nome das autoridades e demais representantes que se farão presentes ao ato.

22. À Secretaria Judiciária, para adoção das providências decorrentes, notadamente para publicação de edital, com urgência,

ADPF 1051 / DF

destinado à cientificação das empresas referidas nos parágrafos 18 e 19 desta decisão, **com a tempestividade e antecedência necessárias à realização do ato agendado.**

Publique-se e intimem-se.

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator

Documento assinado digitalmente